

## Resumen

*La motivación del acto administrativo aspira a que el administrado pueda conocer claramente el fundamento de la decisión administrativa, para poder impugnarla criticando sus bases, y a que el órgano que decide los recursos pueda desarrollar el control que le corresponde con plenitud, examinando con todos los datos si el acto se ajusta o no a derecho. El TS desestima el recurso de apelación interpuesto por la sociedad actora contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que declaró ajustados al ordenamiento jurídico los acuerdos combatidos, pues si desde un primer punto de vista la "colocación" de carteles publicitarios supone una licencia de tracto instantáneo en cuanto autoriza una operación singular, la actividad a realizar posteriormente da lugar a una relación permanente con la administración -licencia de funcionamiento- que se caracteriza por la necesidad de disciplinar el futuro, siendo este campo justamente el de actuación que la doctrina atribuye al art. 16 Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

D de 17 junio 1955. Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales  
art.16

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	3
FALLO .....	4

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### ACTO ADMINISTRATIVO

#### MOTIVACIÓN

Fundamento y finalidad

### ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### MUNICIPIOS

Atribuciones y competencias

Licencias municipales

Vallas publicitarias

## FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

### Legislación

Aplica art.16 de D de 17 junio 1955. Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

Cita art.48.2 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.178 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

### Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Exigibilidad por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 julio 2004 (J2004/139377)

Citada en el mismo sentido sobre INFRACCIONES Y SANCIONES; DERECHO SANCIONADOR - PROCEDIMIENTO SANCIONADOR - Vicios procedimentales e indefensión - Resolución - Motivación de la decisión por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 noviembre 2004 (J2004/164133)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Amplitud, suficiencia por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 diciembre 2004 (J2004/236772)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Amplitud, suficiencia por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 octubre 2004 (J2004/271847)

Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 noviembre 2005 (J2005/274973)

Citada en el mismo sentido por STSJ Extremadura Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 julio 2006 (J2006/276009)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 marzo 2007 (J2007/191604)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 abril 2007 (J2007/26861)

Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 mayo 2008 (J2008/380480)  
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 mayo 2008 (J2008/383431)  
Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2009 (J2009/235873)  
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 abril 2010 (J2010/123018)  
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 noviembre 2010 (J2010/333792)  
Citada en el mismo sentido por SJdo. Cont-Advo. de 18 febrero 2010 (J2010/356877)  
Citada en el mismo sentido por SJdo. Cont-Advo. de 7 mayo 2010 (J2010/356879)  
Citada en el mismo sentido por STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 octubre 2011 (J2011/262444)  
Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - SUSPENSIÓN DE EJECUCIÓN - Intereses en conflicto - Conflicto entre intereses públicos por SJdo. Cont-Advo. de 8 febrero 2011 (J2011/32737)  
Citada en el mismo sentido por SJdo. Cont-Advo. de 8 febrero 2011 (J2011/32740)  
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 enero 2011 (J2011/38335)

En la villa de Madrid, a nueve de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

Visto el recurso de apelación interpuesto por "P., S.A.", contra la sentencia dictada por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, con fecha 22 de marzo de 1985, en pleito sobre desmontaje de rótulos, siendo parte apelada el Ayuntamiento de Barcelona, personado en este recurso.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Tenencia de Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona, por Acuerdo de 15 de noviembre de 1982, ordenó a la Entidad "P., S.A." el desmontaje de los rótulos instalados en distintas calle de la ciudad, cuyo Acuerdo fue recurrido en alzada por la mencionada Entidad y desestimado en 13 de abril de 1983.

SEGUNDO.- Contra los anteriores Acuerdos "P., S.A." interpuso recurso Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, formalizando la demanda con el suplico de que se declare la nulidad de los Acuerdos recurridos, contestando la demanda el Ayuntamiento de Barcelona, que se opone a la estimación del recurso.

TERCERO.- El Tribunal dictó sentencia de fecha 22 de marzo de 1985 cuyo fallo dice literalmente: "FALLAMOS: Que desestimamos íntegramente el recurso Contencioso-Administrativo promovido a nombre de "P., S.A.", contra los Acuerdos adoptados por la Tenencia de Alcaldía de Planificación y Ordenación de la ciudad, con fecha 15 de noviembre de 1982, en los expedientes administrativos relacionados precedentemente, y por la alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona en 13 de abril de 1983, de repulsa del recurso de alzada deducido contra las resoluciones precitadas, mediante las que se acuerda el desmonte de los rótulos publicitarios colocados en los emplazamientos precitados, y declaramos ajustados a Derecho los acuerdos recurridos, sin hacer expresa condena en materia de costas.

CUARTO.- La anterior sentencia se fundamenta en los siguientes Considerandos:"

Primero.- Que en el actual recurso Contencioso-administrativo, a nombre de la entidad recurrente, ya citada, se promueve pretensión anulatoria contra las resoluciones adoptadas por la tenencia de Alcaldía de Planificación y ordenación de la ciudad, de fecha 15 de noviembre de 1982, en los expedientes administrativos números 82-U-3778, 82-U-3782, 82-U-3780, 82-U-3785, 82-U-3787, 78-U-841, 81-U-1485, 82-U-3791, 82-U-3786, 82-U-3163 y 82-U-314, y contra el Acuerdo de la Alcaldía de 13 de abril de 1983, desestimatorio del recurso de alzada deducido contra aquellas resoluciones mediante las que se ordenó a la Sociedad Anónima recurrente a desmontar los rótulos instalados en la calle..., números 100-104,...., o..., núm. 613,....., Carretera..., calle..., calle..., calle..., fundamentándose la repulsa del recurso de alzada en la afirmación de que las mencionadas instalaciones no se ajustan a las licencias otorgadas y no son legalizables de conformidad con el artículo 4 de la Ordenanza Municipal de Publicidad, oponiéndose por la parte recurrente la alegación de que los rótulos cuestionados se hallan amparados en virtud de las licencias municipales concedidas en su momento, según la documentación incorporada a los expedientes de gestión unidos a las actuaciones.

Segundo.- Que de la comparación efectuada entre las licencias municipales concedidas a favor de la Entidad recurrente para la colocación de rótulos en distintos emplazamientos de esta ciudad, y las instalaciones efectivamente realizadas, según los datos y elementos de valor dimanantes tanto de las actuaciones administrativas como en las actuales de naturaleza judicial, se advierte la evidente discordancia entre la autorización otorgada y la obra ejecutada, bien en cuanto a la colocación de los rótulos publicitarios en pared distinta de la reseñadas en las licencias ya en cuanto al número o dimensiones de aquéllos, hasta el punto de que en todos los supuestos sometidos a la revisión de la Sala en estos autos han quedado incumplidas las condiciones previstas en las respectivas licencias, con los efectos que en relación a su caducidad previene el artículo 16 del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales, de aquí que la tesis propuestas por la representación procesal de la Corporación Local demandada, que sostiene la legalidad de los actos impugnados, merezca la declaración de hallarse ajustada a la normativa aplicable a la materia, sin que la argumentación ofrecida por la parte recurrente con apoyo en el principio de proporcionalidad suponga alteración o destrucción del precedente pronunciamiento, ya que, como ha quedado sentado, las autorizaciones concretan y precisan no solamente el lugar de emplazamiento de los rótulos publicitarios, sino también su efectiva ubicación así como su número y dimensiones, elementos configuradores de la licencia con carácter esencial infringidos en los casos enjuiciados, según se advierte en la comparación verificada a tenor de los antecedentes obrantes en autos, y siendo así que la parte recurrente no ha justificado en momento alguno la legalización de las actuales instalaciones, de conformidad con las disposiciones vigentes, particularmente con sujeción al artículo 4 de la Ordenanza Municipal de Publicidad y Convenio de 14 de agosto de 1981, firmado entre las partes procesales, en relación con el artículo 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo

EDL 1992/15748 y preceptos aplicables del Reglamento de Servicios precitado, corresponde desestimar este recurso jurisdiccional, y declarar que los Acuerdos atacados se ajustan a las disposiciones pertinentes.

Tercero.- Que no son de apreciar especiales motivos de temeridad ni mala fe en orden a efectuarse expresa condena en materia de costas, de conformidad con el artículo 131.1 de la Ley Jurisdiccional.

QUINTO.- Contra la referida sentencia se dedujo recurso de apelación por parte de "P., S.A.", que fue admitido en ambos efectos y tramitado con arreglo a las prescripciones legales, señalándose el día 28 de enero de 1987 para su votación y fallo en cuya fecha tuvo lugar.

Visto siendo Ponente Francisco Javier Delgado Barrio.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se aceptan los Considerandos de la sentencia recurrida. Los problemas planteados en estos autos giran un torno a la motivación de los actos impugnados, por una parte, y a la legalidad de fondo de la orden de desmontaje de los carteles publicitarios litigiosos, por otra.

SEGUNDO.- La discordancia de las motivaciones de los actos originarios y de las resoluciones de las alzas no ha supuesto indefensión de la actora.

Independientemente de que la motivación del acto administrativo cumpla otras funciones -en el orden interno, el aseguramiento del rigor en la formación de la voluntad de la Administración-, como elemento formal aspira a que la Administración-, como elemento formal aspira a que el administrado pueda conocer claramente el fundamento de la decisión administrativa, para poder impugnarla criticando sus bases, y a que el órgano que decide los recursos pueda desarrollar el control que le corresponde con plenitud, examinando con todos los datos si el acto se ajusta o no a derecho. En el supuesto litigioso estas funciones aparecen cumplidas, sin que por tanto se aprecie la indefensión exigida por el art. 48,2 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 para justificar la anulación.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, será de recordar que la "colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública" es en nuestro ordenamiento urbanístico un acto sujeto a licencia. Incluso llama la atención la preocupación por este tipo de actuación -artículos 58,1,1.ª y 178,1 del Texto Refundido de la Ley del suelo EDL 1992/15748 y artículo 1.º.17 del Reglamento de Disciplina Urbanística- Y es que, por una parte, la publicidad es hoy una exigencia del comercio y de la industria y, por otra, la colocación de carteles de propaganda, en razón de su objetivo, tiende a realizarse buscando lugares concurridos o de mucho tránsito -sentencia de 10 de julio de 1985- lo que va a afectar a valores que el ordenamiento urbanístico necesariamente ha de proteger: la seguridad del tráfico rodado y de las viandantes y la estética.

Se trata, pues, de un supuesto de intervención de la Administración pública en la actividad de los particulares a través del control previo que implica la sujeción a licencia. Independientemente de que puedan existir intervenciones concurrentes de varias Administraciones Públicas -art. 57,2 del Texto Refundido- y de que en su otorgamiento puedan influir diversos conceptos indeterminados, en lo que ahora importa, se trata de una licencia urbanística y por tanto de naturaleza reglada. Ahora bien, si desde un primer punto de vista la "colocación" del cartel supone una licencia de tracto instantáneo en cuanto autoriza una operación singular, la actividad a realizar posteriormente da lugar a una relación permanente con la Administración -licencia de funcionamiento- que se caracteriza por la necesidad de disciplinar el futuro. Este de las licencias de funcionamiento es justamente el caso de actuación que la doctrina atribuye al art. 16 del Reglamento de Servicios.

CUARTO.- Sobre esta base, ha de subrayarse que el supuesto litigioso encuentra el punto de partida en el convenio suscrito por el Ayuntamiento de Barcelona con distintas empresas publicitarias, entre ellas la hoy apelante.

Este convenio tiende ante todo a perfilar y aclarar aspectos específicos del régimen jurídico de las licencias relativas a carteles de propaganda. Pero además figuran en él contenidos más concretos. Así se adoptan acuerdos sobre el sobreseimiento de los procedimientos sancionadores incoados por el Ayuntamiento y sobre el desestimiento de los procedimientos judiciales instados por las empresas publicitarias. No afecta a estos autos la legalidad de esta cláusula pero sí hay que destacarla por la luz que arroja sobre la situación frente a la que se reacciona con el convenio y sobre la finalidad de éste.

En lo que tiene relevancia en este proceso, ha de indicarse que se advertía en dicho convenio que el Ayuntamiento procedería "al derribo... en general de todas las carteleras no legalizadas" de suerte que las empresas se daban "por enteradas, ya desde" ese "momento, del procedimiento que" seguiría "el Ayuntamiento, sin necesidad de ulterior comunicación de cualquier clase".

Dada la finalidad clarificadora y regularizadora del convenio, el conocimiento por parte de las empresas firmantes de la situación de sus propias carteleras y las conversaciones que necesariamente tuvieron que preceder a aquél, hay que entender que la cláusula que acaba de mencionarse implicaba o una revocación consentida de -o una renuncia a- todas las carteleras que no ajustándose rigurosamente a las condiciones aplicables a la actividad autorizada, no hubiesen sido legalizadas.

Siendo éste el caso de los carteles litigiosos, como con acierto señala la sentencia apelada, hay que entender ajustados a Derecho los actos impugnados, que en realidad son pura ejecución de aquella revocación consentida -art. 16 del Reglamento de Servicios- o renuncia pactada en el seno del convenio clarificador.

QUINTO.- Procedente será, pues, la desestimación del recurso de apelación, sin que en aplicación de los criterios establecidos en el art. 131.1 de la Ley jurisdiccional, se aprecie base bastante para formular una expresa imposición de costas.

En atención a lo expuesto,

## FALLO

Que desestimando el recurso de apelación formulado por la representación procesal de "P., S.A." contra la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 22 de marzo de 1985, debemos confirmar y confirmamos dicha sentencia, sin hacer una expresa imposición de costas. Y a su tiempo, con certificación de esta sentencia, devuélvase las actuaciones de primera instancia y expediente administrativo, a la Sala de su procedencia.

ASI, por esta nuestra Sentencia, que se insertará en la COLECCION LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Paulino Martín Martín.- Manuel Garayo Sánchez.- Francisco Javier Delgado Barrio. Rubricado.